

# **INCIDENCIA DEL PLAN NACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO SOBRE LAS POLÍTICAS DE GESTIÓN Y USO DEL AGUA**

SANTIAGO ROSADO PACHECO

*SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.— II. LA PROPUESTA DEL PLAN NACIONAL DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO RESPECTO A LOS RECURSOS HÍDRICOS.— III. UN PASO MÁS. RESULTADOS DEL PRIMER PROGRAMA DE TRABAJOS (30 DE SEPTIEMBRE DE 2008).— IV. EL REGLAMENTO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA.— V. LOS USOS Y LAS DEMANDAS DE AGUA.— VI. EL SISTEMA DE EXPLOTACIÓN Y LOS SERVICIOS DEL AGUA.— VII. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2007 (EEDS).*

## **I. INTRODUCCIÓN**

Desde la celebración del «Seminario Ministerial» sobre políticas de agua de la Comunidad Europea (Frankfurt 1988) hasta la adopción de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DOCE de 22 de diciembre de 2000) (1), ha habido un conjunto de acciones con el objeto de constituir una concreta política comu-

---

(1) Esta Directiva Marco del Agua 2000/60/CE, ha sido modificada por la Decisión 2445/2001/CE (DOCE L 331/1, de 15 de diciembre de 2001) aprobatoria de la lista de sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas (añade un Anexo 10); también hay que tener en cuenta la modificación realizada por la Directiva 2008/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo, sobre competencias de ejecución de la Comisión para modificar elementos no esenciales de actos base de alcance general (DOUE L 81/60, de 20 de marzo de 2008). Por otro lado, la Directiva Marco del Agua ha sido completada por la Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro (DOUE L 372/19, de 27 de diciembre de 2006). En este mismo sentido ha de tenerse en cuenta la Decisión de la Comisión, de 17 de agosto de 2005, sobre registro de puntos de la red de intercalibración (DOUE nº 243 de 19 de septiembre de 2005) y la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación (DOUE L 288/27 de 6 de noviembre de 2007).

nitaria integrada de aguas (2) dentro de la política más amplia del medio ambiente cuya cobertura se encuentra en el artículo 174 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (3), donde se instrumentan los objetivos (conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, utilización prudente y racional de los recursos naturales, principios de cautela y acción preventiva, corrección de atentados en la fuente misma, quien contamina paga).

También, como consecuencia de lo estipulado en este artículo 174 del Tratado (en la elaboración de la política del medio ambiente), la Directiva Marco del Agua adopta «la diversidad» por las condiciones y necesidades diversas en la Comunidad que requieren soluciones específicas. De esta manera, se establece el marco de la política del agua en la «CUENCA HIDROGRÁFICA», sobre todo para la planificación y ejecución de medidas de protección y uso sostenible del agua.

Teniendo en cuenta esta orientación comunitaria eminentemente medioambiental de la consideración de la política del agua, la Directiva Marco, a efectos de interés jurídico, se fundamenta en dos ordenes de cuestiones: A) el principio de colaboración entre la Unión Europea, Estados miembros y Autoridades Locales, así como la necesidad de información, consulta y participación del público (incluidos los usuarios), y B) el sometimiento de la política de gestión y uso del agua al principio de desarrollo sostenible formulado en el artículo 2 del Tratado de Amsterdam y la formulación de que «El abastecimiento de agua es un servicio de interés general».

Es suficientemente conocido que el principio de desarrollo sostenible dio lugar a la «Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea» (2001) (4) que, en realidad, pretendió, en tanto que instrumento operativo, dar respuesta a los compromisos adquiridos en las cumbres de Río de Janeiro y Johannesburgo. Un punto clave de la «Estrategia» consistía en que los Estados Nacionales de la Unión Europea dispusieran de su Instrumento de Estrategia Nacional antes de 2005, definiendo áreas prioritarias con sus objetivos y principios

---

(2) Puede verse en los considerandos de la propia Directiva Marco. También, véase FANLO LORAS: *La evolución del derecho comunitario sobre el agua* (en Embid Irujo dir.): *El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Madrid 1998, pp. 173 y ss.

(3) En la redacción del Tratado de Amsterdam (1997). Véanse las anotaciones sobre el fundamento jurídico de la Directiva Marco que realiza EMBID IRUJO: *El derecho de aguas de la Unión Europea contemplado desde la perspectiva española. Consideración especial de la Directiva Marco Comunitaria 2000/60/CE*, en José M<sup>º</sup> Cuadrat Prats (ed.): *«El agua en el Siglo XXI: Gestión Y Planificación»*, Zaragoza, 2006, pp. 67 y ss.

(4) Esta estrategia fue adoptada por el Consejo Europeo de Gotemburgo el 15 de mayo de 2001 y ha sido revisada en 2003, 2004, 2005 y 2006.

transversales sobre aspectos de «sostenibilidad ambiental» (5) (ya que los económicos y sociales fueron objeto de la Agenda socio-económica de Lisboa «Agenda para el cambio») (6). Así pues, se han ido estableciendo los fundamentos para un plan Nacional sobre el Cambio Climático de la siguiente forma:

- la entrada en vigor de la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas (1991) (7) y la aprobación en la Conferencia de las partes celebrada en Montreal, en diciembre de 2005 del «programa de trabajo quinquenal sobre los aspectos científicos, técnicos y socioeconómicos de los efectos, la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático»;
- la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea de Gotemburgo (2001), que fija áreas prioritarias con la obligación de obtención de resultados que vinculan las estrategias de cada Estado miembro de la Unión Europea. El instrumento trata tres grandes temas:
  - a) unos criterios de reflexión (severidad, dimensión temporal e irreversibilidad, dimensión europea);
  - b) temas seleccionados (limitar el cambio climático, energía limpia, salud pública, *gestión responsable de recursos naturales*, mejora de sistemas de transporte y gestión del territorio-usos del suelo);
  - c) una nueva orientación de políticas (disociando crecimiento económico del uso de recursos, precios justos —internalización de costes—, consulta de nuevas propuestas con interesados y público en general, evaluación de sostenibilidad);
- el Consejo Europeo de Bruselas de 23 de marzo de 2005, reactiva «la Agenda Socio-Económica de Lisboa» con fundamento en una serie de ejes, de entre los cuales interesa destacar «la contribución del medio ambiente» considerado como *contribuyente neto* al propio logro del crecimiento, del empleo y la productividad a través de las nociones de «eco-eficiencia» y la «eco-innovación»;

---

(5) En el documento del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, dentro de 2. OBJETIVOS, se manifiesta expresamente que el mismo: «...cumple el objetivo fundamental de dar cumplimiento y desarrollar —a nivel de Estado español— los compromisos que nuestro país ha adquirido en el contexto internacional de la CMNUCC y de la Unión Europea.»

(6) La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible ha sido elaborada por el Grupo Interministerial bajo la Oficina Económica del Presidente de Gobierno español, habiendo sido dado el visto bueno del documento por parte del Consejo de Ministros el 23 de noviembre de 2007.

(7) La Convención Marco sobre Cambio Climático (CMNUCC), se adoptó en Nueva York el 9 de mayo de 1991, entrando en vigor 21 de marzo de 1994. El art. 4. 1, b) de la CMNUCC establece que «Las Partes deberán formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, según proceda, regionales, que contengan...medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático».

- esta orientación se consolida en el Consejo Europeo de 16 y 17 de junio de 2005, con la «Declaración de principios rectores para el desarrollo sostenible» y dentro de sus cuatro objetivos clave (equidad social, cohesión, prosperidad económica, cumplimiento de las responsabilidades internacionales) destaca la protección ambiental en el sentido de establecer como base la *«ruptura del vínculo entre crecimiento económico y degradación ambiental y del uso de recursos»*, es decir, se establece la cláusula «HACER MÁS CON MENOS» que incluye los conocidos principios rectores del desarrollo sostenible, de uso del mejor conocimiento disponible, el principio de precaución, quién contamina paga y quién usa los recursos paga;
- por último, y como antecedente inmediato del plan Nacional, hay que hacer mención al documento titulado «La Evaluación Preliminar General de los Impactos en España por Efecto del Cambio Climático», publicado por el Ministerio de Medio Ambiente en el año 2005 y que tuvo la participación de más de 400 expertos.

El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (con el subtítulo de: marco para la coordinación entre Administraciones Públicas para las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático) fue presentado a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, al Consejo Nacional del Clima y a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente en febrero de 2006. Posteriormente fue sometido a un proceso de consulta pública y, por fin, aprobado en el mes de julio de 2006 por la Comisión de Coordinación y el Consejo Nacional del Clima, tomando conocimiento del mismo el Consejo de Ministros el 6 de octubre de 2006 (8).

---

(8) La estructura orgánica que respalda el PNACC con el objeto de gestionarlo, coordinarlo y aplicarlo (ya que la palabra implementación no existe en el Diccionario de la RAE) es la siguiente: a) el Grupo Interministerial de Cambio Climático (GICC), constituido por acuerdo de mayo de 2004 de la Comisión Delegada de Gobierno para Asuntos Económicos, que lo configura como órgano de coordinación de la Administración General del Estado para preparar los trabajos de esa Comisión Delegada de Gobierno; b) la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (CCPCC), creada por el Real Decreto-Ley 5/2004, de 27 de agosto —convalidado por Resolución del Congreso de los Diputados de 16 de septiembre de 2004— se le atribuye el seguimiento del cambio climático y aprueba el Plan Nacional de Adaptación al CC y, además, es la Autoridad Nacional Designada para el Protocolo de Kioto; c) el Consejo Nacional del Clima (CNC), cuya vigente regulación se encuentra en el Real Decreto 1188/2001, de 2 de noviembre, adscrito al Ministerio, que elabora y eleva al Gobierno «la estrategia española de lucha contra el CC, elabora propuestas y recomendaciones; d) la Oficina Española de Cambio Climático, con rango de Dirección General dependiente de la Secretaría de Estado de CC (RD 1130/2008, de 4 de julio), formula la política española de CC, canaliza la participación de Administraciones Públicas, agentes sociales y organizaciones públicas y privadas, entre otras muchas funciones.

El Plan Nacional es un claro ejemplo de la coordinación entre Administraciones Públicas en la legislación sectorial. Como declaró nuestro Tribunal Constitucional «sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley» (STC 27/1987, FJ 2), y eso es lo que sucede en el presente supuesto, ya que su fundamento se encuentra en el Real Decreto-Ley nº 5/2004, de 27 de agosto (9), que en su artículo 3 constituye la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, como órgano de coordinación entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales. Estamos, pues, en presencia de una técnica de coordinación de naturaleza ejecutiva, sobre el fundamento del artículo 5 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, ya que la actuación del órgano de coordinación implica que se le atribuyan facultades decisorias (para la aplicación del régimen de derechos de emisión y el cumplimiento de obligaciones internacionales y comunitarias de información) (10). En apariencia, el hecho de que éste órgano haya aprobado el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, pudiera hacer pensar que nos encontramos ante la técnica de coordinación normativa, de acuerdo con lo establecido por el artículo 7 de la Ley 30/1992, (planes y programas). Sin embargo, debe aclararse que el Plan nacional no es técnicamente una norma jurídica, ya que no está contenido en ninguna forma jurídica (Ley o Reglamento) ni publicado con el régimen y solemnidades de las normas jurídicas. Es por ello, que el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático es un instrumento técnico, no jurídico, que sí puede ser o servir como fundamento de posteriores normas o decisiones jurídicas (como el supuesto del nuevo Reglamento de Planificación).

## II. LA PROPUESTA DEL PLAN NACIONAL DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO RESPECTO A LOS RECURSOS HÍDRICOS

Quizás la característica más destacada del Plan Nacional consiste en que se trata de un instrumento técnico de naturaleza abierta y dinámica. El propio documento en sus Objetivos declara que: *«El Plan se concibe como un proceso continuo y acumulativo de generación de conocimientos y de creación y fortalecimiento de capacidades para aplicarlos. En conjunto constituye una herramienta para los responsables de tomar decisiones relacionadas con*

---

(9) Real Decreto-Ley convalidado por resolución del Congreso de los Diputados de 16 de septiembre de 2004.

(10) Véase sobre este aspecto MENÉNDEZ REXACH, A.: «Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico», «Documentación Administrativa», nº 230-231 (1992), pp. 229 y ss.

*la adaptación al cambio climático*». Este detalle supone un cierto obstáculo para la labor del jurista, acostumbrado a un trabajo dogmático sobre la norma, sobre el precepto jurídico (11), como instrumento cerrado sobre el que se resuelven problemas o se realizan propuestas. Se puede afirmar que el Plan Nacional es un documento de generalidades o de directrices que deberá irse rellenando a través de los diferentes «Programas de Trabajo» que, a su vez, producen otros instrumentos (como para el Primer Programa: Generación de Escenarios Climáticos Regionales o Evaluación del Impacto Climático en los Recursos Hídricos).

Esas Directrices (formuladas de forma genérica) a que nos referimos constituyen el marco del Plan Nacional y son las actividades de *evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático* y, a su vez, conforman la estructura global de los diferentes sectores, sistemas (12) y regiones. Además, se utiliza con frecuencia en el texto del Plan Nacional la expresión «estrategia» o «marco estratégico», probablemente por efecto del fenómeno denominado «glissement», es decir, un fenómeno de deslizamiento del Derecho comunitario a los Derechos nacionales que está colocando conceptos, instituciones y categorías extrañas en los ordenamientos jurídicos nacionales (13). Sin embargo, en mi opinión, y a pesar de la influencia de los tex-

---

(11) Por establecer un punto de partida convencional, se puede afirmar que es SAVIGNY, con su obra «System des heutigen römischen Rechts» (1840 y 1849), el que plantea en toda su dimensión lo que se conoce como «el método jurídico» entendido como un sistema jurídico dogmático, con las siguientes características: a) desvincula el estudio del Derecho de cualquier tipo de consideración moral, filosófica o ideológica; 2) trata de construir un sistema ideal, totalizador y cerrado, con resonancias del idealismo alemán; 3) considera que «el dogma» en el Derecho viene constituido por la norma, el precepto jurídico (positivismo jurídico), que establece los límites del propio pensar dogmático, estando prohibido salirse de ellos; 4) utiliza la inferencia deductiva, es decir, aplica operaciones lógico-deductivas de la norma a la realidad, para dar respuesta a los problemas.

(12) De acuerdo con el propio contexto del documento del Plan Nacional los conceptos de sectores y sistemas se utilizan de forma sinónima y son:

Biodiversidad	Zonas de montaña	Industria y Energía
Recursos Hídricos	Suelo	Turismo
Bosques	Pesca y ecosistemas marinos	Finanzas-Seguros
Sector agrícola	Transporte	Urbanismo
Zonas costeras	Salud humana	Construcción
Caza y pesca continental		

(13) Por ejemplo, para este sector medio ambiental hemos hecho referencia a la «Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea de Gotemburgo (2001)» que ha dado lugar a la «Estrategia Española de Desarrollo Sostenible» que fue aprobada por el Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 2007, aunque el término «estrategia» apareció en el art. 40 del Texto Refundido 1/2001, en la redacción dada por la Ley 62/2003, por su art. 129.18. Como es sabido además de los instrumentos jurídicos consolidados por los Tratados de la Comunidad Europea como *formas jurídicas* (Reglamentos, Directivas, Decisiones, etc. *Ex artículo 249 TCE*), se dan en la práctica de la Unión Europea numerosas manifestaciones de otras formas jurídica *informales* para asegurar

tos jurídicos, el término «estrategia» usado en el texto del Plan Nacional significa lo que expresa el Diccionario de la Real Academia en su segunda acepción, es decir, «arte, traza para dirigir un asunto» (14).

También el Plan Nacional propone un método de aproximación para abordar este proceso dinámico de adaptación al cambio climático: a) la denominada «aproximación de arriba-abajo» (*top-down approach*) (15); y b) la denominada «aproximación de abajo-arriba» (*bottom-up approach*) (16), pero combinando ambas técnicas. El documento, precisamente, utiliza como ejemplo el «sector de los recursos hídricos» en la aproximación «*bottom-up*», subrayando su importancia para impulsar medidas de reutilización, reciclado, prevención de la contaminación, ahorro de agua, gestión de sequías, zonificación de áreas inundables que, en realidad, constituyen medidas de adaptación (17).

El Plan mantiene que en la construcción de modelos conceptuales para el análisis de impactos y evaluación de la vulnerabilidad, «el sector de los recursos hídricos» dispone de multitud de herramientas para realizar evaluaciones detalladas a distintos horizontes del Siglo XXI, de forma cuantitativa y cualitativa, de lo que resultan dos cosas:

- es un sector de alto interés e importancia estratégica para la planificación hidrológica;

---

una flexibilización del propio Derecho comunitario, y para las que el Tribunal Europeo sólo exige la intención de vincular o la intención de producir efectos jurídicos, así existen «orientaciones», «programas-marco», «decisiones generales de ejecución» (*Durchführungsbeschluss*), «estrategias» entre otras muchas. Véase por todos Guy ISSAC y Marc BLANQUET: «Droit communautaire général», París, 8ª ed. (2001) pp. 156 y ss.

(14) Así parece respaldarlo el propio Plan (p. 11) «...se trata de ir formulando una estrategia de adaptación, en respuesta a los resultados que se deriven de los anteriores componentes. La toma de decisiones normalmente vendrá condicionada —entre otros factores— por la valoración de los costes y beneficios (no solo económicos) que implican las diferentes opciones de adaptación frente al cambio climático...».

(15) Que plantea las dos siguientes cuestiones fundamentales: ¿Cuáles son los impactos clave del cambio climático a largo plazo? Y ¿Hasta qué punto la adaptación puede reducir los efectos negativos del cambio climático?

(16) Que plantea las dos siguientes preguntas fundamentales: ¿Qué puede hacer un país o comunidad para adaptarse al cambio climático? Y ¿Cómo pueden desarrollarse y aplicarse mejor las políticas de adaptación?

(17) Según el Plan esta metodología permite constatar que:

- se parte de un enfoque descentralizado y ascendente, de lo particular a lo general;
- esta basado en la identificación de la vulnerabilidad;
- combina la evaluación de la vulnerabilidad actual y futura a factores climáticos con factores no climáticos, involucrando de forma intensiva a actores clave;
- como puntos fuertes se encuentran la mejor representación de las opciones locales, idóneo para horizontes a corto-medio plazo;
- como punto débil se constata la carencia de datos.



— es un sector de alto interés por su papel director en muchos otros sectores y sistemas.

De esta manera, el sector de los recursos hidrológicos se convierte en un elemento «transversal» de impacto del cambio climático para los sectores de turismo, agricultura y biodiversidad (entre otros) cuyo desarrollo y gestión están condicionados por las opciones de adaptación posible en estos escenarios hidrológicos o en lo que se refiere a los impactos del cambio climático en la salud humana, el ocio y el confort en diferentes áreas, como zonas urbanas y rurales, turismo costero e interior, etc.

Cuando el Plan habla de sectores y sistemas (18) (al parecer de manera sinónima) deja bien claro que no son «departamentos estancos», de manera que, por ejemplo, la salud humana, la agricultura o el sector forestal son dependientes de la disponibilidad de recursos hídricos (19); y, en definitiva, deben integrarse en los distintos ámbitos geográficos (regionales o subregionales) con el objeto de proporcionar una información relevante para orientar las estrategias de uso, planificación y gestión del territorio.

Al referirse concretamente el Plan al «sector de los recursos hídricos» parte de dos premisas que se dan por seguras:

- a) Los recursos hídricos sufrirán en España disminuciones importantes como consecuencia del cambio climático (20);
- b) Tanto el sistema de recursos hídricos disponible, como la forma de gestionarlo, es un factor determinante de la suficiencia o escasez de agua frente a la demanda de la sociedad (21).

---

(18) No se debe perder de vista que existe una caracterización normativa de los «sistemas de explotación», así el art. 19 del Reglamento de Planificación Hidrográfica dispone que: «Cada sistema de explotación de recursos está constituido por masas de agua superficial y subterránea, obras e instalaciones de infraestructura hidráulica, normas de utilización del agua derivadas de las características de las demandas y reglas de explotación que, aprovechando los recursos hídricos naturales, y de acuerdo con su calidad, permiten establecer los suministros de agua que configuran la oferta de recursos sostenibles del sistema de explotación, cumpliendo los objetivos medio ambientales».

(19) Aquí habría que añadir que el horizonte temporal del «sector de recursos hídricos» se estima, referida a la adaptación tanto autónoma como planificada, entre 10-100 años.

(20) También el Informe «El Cambio Climático en España. Estado de Situación», noviembre de 2007, elaborado para el Presidente del Gobierno, tras la Conferencia de Presidentes autonómicos, celebrada el 11 de enero de 2007, señala que: «...A nivel global, los modelos de clima predicen una disminución drástica de escorrentía en la cuenca Mediterránea...En España se han realizado múltiples simulaciones...para estimar el impacto del cambio climático en los recursos hídricos...todos coinciden cualitativamente en pronosticar una disminución muy significativa de las aportaciones, siendo el efecto especialmente acusado en las cuencas de la mitad sur peninsular».

(21) El mencionado Informe, de noviembre de 2007, para el Presidente de Gobierno, hace especial referencia a que los sistemas de explotación (infraestructura hidráulica y reglas de gestión)



Por último, el Plan señala las actividades y líneas de trabajo para la evaluación de impactos, la vulnerabilidad y adaptación (estrategia) a los recursos hídricos, así:

- Desarrollo de modelos regionales acoplados, clima-hidrología que permitan obtener escenarios fiables de todos los términos y procesos del ciclo hidrológico, incluidos eventos extremos;
- Desarrollo de modelos de la calidad ecológica de las masas de agua, compatible con el esquema de aplicación de la Directiva Marco del Agua;
- Aplicación de los escenarios hidrológicos generados para el Siglo XXI a otros sectores altamente dependientes de los recursos hídricos (energía, agricultura, bosques, turismo, urbanismo, etc.);
- Evaluación de las posibilidades del sistema de gestión hidrológica bajo los escenarios hidrológicos generados para el Siglo XXI;
- Desarrollo de directrices para incorporar en los procesos de «evaluación de impacto ambiental» y de «evaluación ambiental estratégica» las consideraciones relativas a los impactos del cambio climático para los planes y proyectos del sector hidrológico.

### **III. UN PASO MÁS. RESULTADOS DEL PRIMER PROGRAMA DE TRABAJOS (30 DE SEPTIEMBRE DE 2008)**

En efecto, el Primer Programa de Trabajo del PNACC (no debe olvidarse que se trata de un desarrollo del propio PNACC), que se adoptó en el mismo momento que la aprobación del Plan Nacional, es decir, en julio de 2006, estableció como línea prioritaria [entre otras tres (22)] para iniciar su desarrollo la «evaluación del impacto del cambio climático en los recursos hídricos», bajo la consideración de que en España los recursos hídricos son considerados *un factor de máxima prioridad* en su más amplia acepción. Para

---

es dependiente de los impactos del cambio climático sobre las aportaciones en régimen natural que, a la vez, se trasladan a los usos del agua; asimismo, destacan el papel de los recursos hídricos como factor director que condiciona otros sectores y sistemas en España, recomendando la adopción de políticas específicas en gestión de estos recursos en un marco general de planificación territorial, con concienciación pública de los problemas asociados al cambio climático, y la flexibilización y diversificación del marco legal y normativo de la gestión hidrológica, potenciando las instituciones públicas de gestión y aplicando el principio de precaución.

(22) Las cuatro líneas son: 1) Generación de escenarios climáticos. 2) Evaluación del impacto del cambio climático en los recursos hídricos. 3) Evaluación del impacto del cambio climático en la biodiversidad. 4) Evaluación del cambio climático en las zonas costeras.

ello se establece que las actividades a desarrollar se llevarán a cabo aproximadamente en un período de 4 años, que se divide en tres fases, acabando la primera a finales de 2008 (23).

La actividad que se formuló para los recursos hídricos consistía en, por un lado, «realizar una evaluación de los impactos del cambio climático sobre los recursos hídricos en España en el Siglo XXI, mediante una modelización cuantitativa y cualitativa de los escenarios hidrológicos» (24), y, por otro, «realizar una primera valoración de los efectos potenciales del cambio climático sobre las demandas de riego en España» (25).

A la vez, este Primer Programa hace una referencia explícita al marco de la planificación hidrológica en España y Europa citando la Directiva Marco de Aguas 2000/60/CE (26) y la necesidad de su incorporación al Derecho nacional (27), con el objeto de integrar el cambio climático en la planificación. Pero, también, y dentro de la primera fase, «el análisis de las posibilidades de gestión hidráulica de las grandes cuencas españolas y las islas con el actual sistema de gestión en España».

Con fecha, 30 de septiembre de 2008, aparece en la página web del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino el Primer Informe de Seguimiento del Primer Programa. En lo que interesa al sector de los recursos hídricos el mencionado Informe destaca:

---

(23) Según la propuesta de calendario que incluye el documento en su página final.

(24) A partir de estos escenarios se desarrollará una evaluación de las variaciones en las características ecológicas de los diferentes tipos de masas de agua continentales, de acuerdo con el esquema de la DMA. El informe de seguimiento señala que se han iniciado los trabajos previos de recopilación e información, y a efectos de metodología se ha establecido una cuenca piloto, la cuenca del Cinca.

(25) El documento prevé que se evaluarán los efectos del cambio climático en las dotaciones individuales de los cultivos, la dedicación productiva de las zonas de riego, las dotaciones mediante técnicas de simulación de cultivos, la demanda y productividad de las zonas de riego, y las opciones de adaptación en las zonas de estudio. El Informe de seguimiento de septiembre de 2008 relata que ha sido elaborado un modelo de simulación basado en la metodología de la FAO, proyectándose sobre el cultivo del maíz en algunas provincias españolas; se ha analizado el modelo de simulación de cultivos «CropSyst» sobre el maíz en Albacete; y, por último, se ha recopilado información sobre la concentración de CO<sub>2</sub> en el modelo de simulación de cultivos.

(26) Creo que con buen criterio se realiza la advertencia de que «*Aunque el término clima no aparece en el texto de la Directiva y en su articulado no se encuentra referencia alguna al cambio climático y sus posibles efectos sobre las masas de agua, el horizonte de la planificación de la DMA abarca una escala temporal en la cual se esperan cambios climáticos considerables*».

(27) Aunque lo hace con una terminología de muy difícil comprensión, literalmente: «...*buscando esta integración (la adaptación del cambio climático en la planificación de los distintos sectores y/o sistemas), una parte sustancial de este proyecto se ha acoplado con el esquema de implementación de la DMA en nuestro país*».

- a) la aprobación del nuevo Reglamento de Planificación Hidrológica mediante el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio;
- b) que se está evaluando el impacto climático sobre los recursos hídricos a través de una «Encomienda de Gestión» de la Dirección General del Agua al Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX);

Sin embargo, se hecha de menos cualquier referencia a un tema vital, desde la óptica jurídica, que consistía en el compromiso anunciado en este Primer Programa sobre el análisis del sistema de la gestión hidráulica de las grandes cuencas españolas y las islas y sus posibilidades (28).

#### IV. EL REGLAMENTO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

Es bien conocido que el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Planificación Hidrológica se dicta como consecuencia de las modificaciones introducidas en el Texto Refundido de la Ley de Aguas y, sobre todo, por aquellos aspectos de la Directiva 2000/60/CE (DMA) relacionados con la planificación hidrológica que, por su excesivo detalle, no fueron incorporados en la transposición a que dio lugar el artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

La mencionada trasposición al Derecho nacional de la DMA, supuso el establecimiento de una nueva definición de la cuenca hidrográfica (art. 16 Texto Refundido 1/2001) (29), y la incorporación del nuevo concepto de demarcación hidrográfica (art. 16 bis del mismo Texto Refundido) (30), que como declara la Exposición de Motivos del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, *«En el caso de España, ese concepto no puede operar sobre el presupuesto de un hipotético vacío previo, sino al contrario, sobre una estructura de cuencas hidrográficas más que consolidada y ajustada en líneas gene-*

---

(28) Documento del Primer Programa de trabajo (fuente Oficina Española para el Cambio Climático) p. 10 (Tabla 1 «*in fine*») y p. 11 (Fases de desarrollo).

(29) Como consecuencia de la modificación efectuada por el art. 129.6 de la Ley 62/2003: *«...se entiende por cuenca hidrográfica la superficie de terreno cuya esorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta. La cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso se considera indivisible»*.

(30) Como consecuencia de la modificación efectuada por el art. 129. 7 de la Ley 62/2003: *«...Se entiende por demarcación hidrográfica la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas»*.

rales a la estructura organizativa y de división competencial entre el Estado y las comunidades autónomas». Pero lo que parece concluyente y hay que retener, desde el punto de vista de la gestión del agua, son los siguientes aspectos:

- a) la existencia de unos principios generales de la gestión de las aguas para el Estado y Las CCAA (art. 14 del Texto Refundido 1/2001), es decir:
  - unidad de gestión
  - compatibilidad de gestión
  - unidad de sistemas hidráulicos,
  - economía del agua,
  - ordenación del territorio
  - conservación
  - protección del medioamb.
  - restauración de naturaleza;
  - participación de los usuarios;
  - unidad de la cuenca hidrográfica,
  - tratamiento integral,
  - pública del agua con:
  - unidad del ciclo hidrológico;
  - desconcentración,
  - descentralización,
  - coordinación,
  - eficacia,
- b) la «cuenca hidrográfica» es la unidad de gestión indivisible del agua (art. 16 T.R 1/2001);
- c) la «demarcación hidrográfica» es la principal unidad a efectos de la gestión de cuencas, y constituye el ámbito espacial al que se aplican las normas de protección de las aguas. A la vez, se crea para el supuesto de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, el «Comité de Autoridades Competentes» (Art. 36, bis del Texto Refundido 1/2001, y Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero), como órgano de cooperación entre la Administración del Estado, de la CCAA y de los Entes Locales (31).
- d) La planificación se realizará mediante los planes hidrológicos de cuenca y el Plan Hidrológico Nacional. El ámbito territorial de cada plan hidrológico de cuenca será coincidente con el de la demarcación hidrológica correspondiente [art. 2.1 del Reglamento de Planificación (32)].

---

(31) Sus funciones son: a) el fomento de la cooperación en el ejercicio de las competencias relacionadas con la protección de las aguas; b) Impulsar la adopción de medidas de protección; c) Proporcionar a la Unión Europea la información relativa a la demarcación hidrográfica.

(32) Esta innovación ya se realizó mediante la modificación del art. 2 del Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por la Disposición Final Primera del Real decreto 125/2007, de 2 de febrero, por la que se fija el ámbito territorial de las Demarcaciones Hidrográficas al establecer que: «Los ámbitos territoriales de los planes hidrológicos coincidirán con los ámbitos territoriales de las demarcaciones que se fijan en el Real Decreto 125/07, de 2 de febrero...».

Desde otro punto de vista el artículo 1.1 del Reglamento establece los objetivos generales de la planificación y, aunque la redacción literal del mismo es en mi opinión algo redundante, se puede mantener que éstos son, en primer lugar, de clara naturaleza medioambiental (conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y las aguas), en segundo lugar, «satisfacer las demandas de agua» (esto es gestión de los usos del agua) y, por último, siguiendo el enfoque transversal en la nueva consideración de los recursos hídricos, la gestión planificadora del agua ha de satisfacer el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial.

Para obtener los reseñados objetivos generales de la planificación hidrológica, el Reglamento ensaya en su artículo 1.2 un conjunto de criterios, deudores del principio de sostenibilidad en el uso del agua, que se positivan de la manera siguiente:

- a) gestión integrada;
- b) protección de los recursos a largo plazo;
- c) prevención del deterioro del agua;
- d) protección y mejora del medio acuático;
- e) reducción de la contaminación;

y, en realidad, todos ellos son el contenido de la denominada (en el propio Reglamento) «política del agua» que está al servicio de las ¿estrategias? (33) y planes sectoriales sobre los usos del agua que establezcan las distintas Administraciones públicas y que condicionará toda autorización, concesión o infraestructura futura que se solicite.

Todo este marco planificador, es sin duda, una integración de los aspectos clásicos de la planificación hidrológica del agua y los nuevos planteamientos, vinculados a la Directiva Marco del Agua, de protección de las aguas. Pero, junto a las novedades que establece el Reglamento en relación con los procedimientos para la elaboración y aprobación de los planes y los mecanismos de participación pública, los aspectos directos que destacan en su nueva regulación, desde la óptica de los efectos del cambio climático, son las siguientes:

A) La regulación contenida en su artículo 11.4 (Inventario de recursos hídricos naturales): *«El plan hidrológico evaluará el posible efecto del cambio climático sobre los recursos hídricos naturales de la demarcación. Para ello estimará los recursos que corresponderían a los escenarios climáticos pre-*

---

(33) Aquí de nuevo aparecen las dudas sobre el concepto jurídico que se encuentra detrás de la expresión «estrategia» utilizada por el Reglamento.

*vistos por el Ministerio de Medio Ambiente, que se tendrán en cuenta en el horizonte temporal indicado en el artículo 21.4» (año 2027).*

Es decir, al hacer el Inventario de recursos hídricos naturales de la demarcación hidrográfica es obligado tener en cuenta el efecto del cambio climático que, de acuerdo con la regulación de la Instrucción de planificación hidrológica (34), permite la división de la demarcación hidrográfica en zonas y subzonas (atendiendo a criterios hidrográficos, administrativos, socioeconómicos, medioambientales u otros), mediante modelos de simulación hidrológica (35), para los horizontes temporales de 2015 y 2027, y en tanto las evaluaciones correspondientes a los correspondientes escenarios no se encuentren disponibles se aplicarán los porcentajes de reducción global de las aportaciones naturales de referencia en la tabla siguiente:

<i>Demarcación hidrográfica</i>	<i>Porcentaje de disminución</i>
Miño-Sil .....	3
Cantábrico .....	2
Duero .....	6
Tajo .....	7
Guadiana .....	11
Guadalquivir .....	8
Segura .....	11
Júcar .....	9
Ebro .....	5

---

(34) Recientemente aprobada por Orden del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino 2656/2008, de 10 de septiembre (BOE 22 de septiembre 2008). Esta instrucción viene a sustituir la Orden de 24 de septiembre de 1992, del Ministerio de Obras Públicas Y Transportes, aprobatoria de las instrucciones y recomendaciones técnicas para la elaboración de los planes, las cuales, en realidad son adaptadas al nuevo Reglamento de Planificación, por un lado, y el desarrollo de las instrucciones con un mayor detalle, por otro. Por último, va dirigida, aunque con cierto retraso, a la actual elaboración de los nuevos planes hidrológicos.

(35) Este régimen de simulación también viene regulado por la Instrucción de Planificación que sintéticamente contiene como elementos: a) sobre los recursos hídricos superficiales, la indicación de los puntos de la red fluvial de incorporación de las aportaciones del inventario. Las aportaciones de otros sistemas y de la desalación. La reutilización; b) sobre recursos subterráneos, la especificación de las masas, las posibilidades de extracción y las relaciones río-acuífero; c) Sobre unidades de demanda, nudo de toma, volumen anual y coeficiente mensual de reparto; d) caudales ecológicos de los ríos y aguas de transición y los requerimientos hídricos de los lagos y zonas húmedas; e) Caudales mínimos en relación con las cuencas hispano-portuguesas; f) embalses de regulación, indicando superficie inundada, volumen almacenado, tasas de evaporación, sedimentos, etc.; g) conducciones de transporte principales y volumen máximo mensual de circulación; (epígrafe 3.5.1.2).

B) La regulación contenida en su artículo 21. 4 (Balances, asignación y reserva de recursos): *«...Con objeto de evaluar las tendencias a largo plazo, para el horizonte temporal del año 2027 el plan hidrológico estimará el balance o balances entre los recursos previsiblemente disponibles y las demandas previsibles correspondientes a los diferentes usos. Para la realización de este balance se tendrá en cuenta el posible efecto del cambio climático sobre los recursos hídricos naturales de la demarcación de acuerdo con lo establecido en el artículo 11. El citado horizonte se incrementará en seis años en las sucesivas actualizaciones de los planes».*

La Instrucción de Planeamiento Hidrológico, obliga a la realización de estos balances para cada uno de los sistemas de explotación definidos en el plan hidrológico (de acuerdo con su caracterización jurídica establecida por el art. 19 del Reglamento), con las siguientes características: a) teniendo en cuenta que los caudales ecológicos se considerarán como una restricción que se impone con carácter general a los sistemas, salvo la supremacía del uso para abastecimiento de poblaciones; b) satisfacción de las demandas según los criterios establecidos por el plan, según la perspectiva de sostenibilidad en el uso del agua; c) se toma como punto de partida las «demandas consolidadas» (las establecidas en condiciones normales en los últimos años); d) se realizarán con el horizonte temporal del año 2015 (Instrucción, epígrafe 3.5.2); y e) habrá de tenerse en cuenta el efecto del cambio climático (de acuerdo con la tabla que se ha incluido más arriba).

Se debe afirmar que «el balance» que debe incorporar cada Plan Hidrológico se convierte en una pieza decisiva a partir de los resultados del año 2015, ya que el Plan establecerá la asignación y reserva de los recursos disponibles para las demandas previsibles en dicho horizonte temporal, a los efectos del artículo 91 del Reglamento de Dominio Público (36).

## V. LOS USOS Y LAS DEMANDAS DE AGUA

Como regula el artículo 42.1, b) del Texto Refundido 1/2001 (en la redacción dada por el artículo 129.10 de la Ley 62/2003), el régimen de los usos

---

(36) El Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, aprobando el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, ordena en su artículo 91: «1. La asignación de recursos establecidos en los planes hidrológicos de cuenca determinará los caudales públicos que se adscriben a los aprovechamientos actuales y futuros. 2. Las concesiones existen deberán ser revisadas cuando lo exija su adecuación a las asignaciones formuladas por los planes hidrológicos de cuenca. La revisión de la concesión dará lugar a indemnización cuando, como consecuencia de la misma, se irrogue un daño efectivo al patrimonio del concesionario, en los términos previstos en el artículo 158».



del agua es uno de los contenidos esenciales de los planes hidrológicos de cuenca. Como ya hemos visto, el Reglamento, mediante la planificación hidrológica, proyecta sobre los usos y demandas del agua los análisis del efecto del cambio climático a través del inventario y de los balances. Precisamente, como consecuencia de la consideración del valor transversal de la disponibilidad de los recursos hídricos, el tema de los usos y demandas se convierte en un tema capital en relación con el cambio climático, incorporando un buen número de conceptos y regulaciones.

En efecto, como contenido del plan hidrológico de cuenca, tiene que ser recogida «la descripción general de usos, presiones e incidencias significativas sobre las aguas» con el siguiente marco:

- usos y demandas existentes, con una estimación de las presiones sobre el estado cuantitativo de las aguas, la contaminación de fuente puntual y difusa, con un resumen del uso del suelo y otros afecciones significativas de la actividad humana;
- los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos y orden de preferencia entre los distintos usos y aprovechamientos;
- la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuras;
- la definición de un sistema de explotación único para cada plan.

Es, posteriormente, el Reglamento el encargado de presentar la batería de conceptos jurídicos en relación con estos temas. No es despreciable esta actividad por tratarse de un ámbito que está alcanzando niveles técnicos que lo hacen de muy difícil manejo. Precisamente el ámbito del dominio público hidráulico comporta una innovación muy cualificada y, por ello, una cierta quiebra de la concepción clásica de los usos o utilidades del dominio público. Ya es imposible mantener que el uso común del agua responde al principio clásico de «*cui usus relictus est uti potest frui non poset*» (mera utilización, sin apropiación de frutos), o que los usos especiales y privativos del agua son, sin más, meras apropiaciones, cuando existe todo un régimen de gestión de las aguas, con una fuerte caracterización económica, una visión normativa interdependiente con el medioambiente y con el desarrollo regional y nacional.

Teniendo lo anterior en cuenta, tanto el artículo 40 bis, j) (37) del Texto Refundido 1/2001 como el artículo 3, a, a, del Reglamento nos proporcionan la definición legal de los usos del agua: «*Los usos del agua son las distintas clases de utilización del recurso, así como cualquier otra actividad que*

---

(37) Introducido por el art. 129.19 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

*tenga repercusiones significativas en el estado de las aguas (38). A efectos de la aplicación del principio de recuperación de costes, los usos del agua deberán considerar, al menos, el abastecimiento de poblaciones, los usos industriales y los usos agrarios» (39).*

La consideración por parte del Plan Nacional de Adaptación al cambio Climático (PNACC) de los recursos hídricos como elemento transversal de impacto ambiental en otros sistemas y sectores, junto con la introducción por parte del Reglamento (al transponer la DMA) de la componente económica de la demanda de agua, imponen la caracterización económica de los usos del agua (40). Así lo hace el artículo 13 del Reglamento en desarrollo del artículo 42.1, f) del Texto Refundido (41), aunque es después la Instrucción de planificación en su epígrafe 3.1.1 la que mejor lo detalla: *«La caracterización económica de los usos del agua comprenderá un análisis de la importancia de este recurso para la economía, el territorio y el desarrollo sostenible de la demarcación hidrográfica, así como de las actividades socioeconómicas a las que el agua contribuye de manera significativa, y una previsión sobre la posible evolución de los factores determinantes en los usos del agua».*

En definitiva, y siguiendo la estructura de la Instrucción de Planificación, el Plan Hidrológico ha de recoger un análisis dividido en dos partes: a) el que se refiere a las distintas actividades económicas que afectan al uso del agua (uso doméstico, turismo y ocio, regadíos y usos agrarios, usos industriales para producción de energía eléctrica y otros usos industriales); y, b) la evolución futura de los factores determinantes de los usos del agua hasta los años 2015 y 2027 (estos factores son: la población, la vivienda, la producción —en agricultura y ganadería, energía eléctrica, otros usos industriales—, el empleo, la renta y políticas públicas —ayudas a la producción de la política agraria común, tendencias en los modelos de desarrollo urbanístico—.

---

(38) El artículo 3, w del Reglamento de Planificación establece la definición de «presión significativa»: *presión que supera un umbral definido a partir del cual se puede poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos medioambientales en una masa de agua».*

(39) Este último inciso se desarrolla aún más en la Instrucción de Planificación: *«Estos usos incluyen los de abastecimiento de población, regadíos y usos agrarios, usos industriales para producción de energía eléctrica, otros usos industriales, acuicultura, usos recreativos, navegación y transporte acuático» (Epígrafe 3.1).*

(40) Así los artículos 40 y 41 del Reglamento y la Instrucción de Planificación que en su epígrafe 3.1.1, último párrafo ordena: *«La caracterización económica se efectuará a precios constantes utilizando el último año de referencia del Instituto Nacional de Estadística».*

(41) *«Los planes hidrológicos de cuenca comprenderán obligatoriamente: f) un resumen del análisis económico de los usos del agua, incluyendo una descripción de las situaciones y motivos que puedan permitir excepciones en la aplicación del principio de recuperación de costes»,* introducido por el art. 129. 10 de la Ley 62/2003. Objetivo este que deberá ser cumplido en el horizonte del año 2010.

El Texto Refundido 1/2001 sólo hace una referencia de pasada a las «demandas de agua» (42) en el contenido de los planes hidrológicos de cuenca. Sin embargo, el Reglamento, con mayor detalle, regula un nuevo concepto jurídico «la unidad de demanda» al establecer su artículo 13.3 que: *«Las demandas pertenecientes a un mismo uso que comparten el origen del suministro y cuyos retornos se reincorporen básicamente en la misma zona o subzona se agruparán en unidades territoriales más amplias, denominadas unidades de demanda. Estas unidades se definirán en el Plan Hidrológico y son las que se integrarán como elementos diferenciados a efectos de la realización de balances y de la asignación de recursos y establecimiento de reservas en los sistemas de explotación».*

Estas «unidades de demanda» se caracterizan mediante los siguientes datos:

- El volumen anual y su distribución temporal.
- Las condiciones de calidad exigibles al suministro.
- El nivel de garantía.
- El coste repercutible y otras variables económicas relevantes.
- El consumo, es decir, el volumen que no retorna al sistema.
- El retorno, es decir, el volumen no consumido que se reincorpora al sistema.
- Las condiciones de calidad de retorno previas a cualquier tratamiento.

Como en el caso de los usos del agua, la Instrucción de Planificación sigue la metodología dual para establecer las estimaciones de demanda: a) análisis de las demandas correspondientes a la situación actual, con los datos reales disponibles sobre detracciones y consumos, (en abastecimiento de población, regadíos y usos agrarios, uso industrial de producción de energía eléctrica, otros usos industriales, acuicultura, usos recreativos, navegación y transporte acuático), y b) la estimación de las demandas futuras teniendo en cuenta las previsiones de evolución de los factores determinantes (población, vivienda, producción, empleo, renta y políticas públicas).

Hay que advertir que la Instrucción de Planificación cierra este marco con la regulación de otros elementos que han de ser contenidos en el Plan, en concreto, las presiones, las fuentes concretas y difusas de contaminación, usos del suelo y otras presiones.

---

(42) En el art. 42.1, b) a').

## VI. EL SISTEMA DE EXPLOTACIÓN Y LOS SERVICIOS DEL AGUA

Otra novedad, desde el punto de vista de la gestión del agua, es la articulación de las demarcaciones hidrográficas en sistemas de explotación (43). El artículo 19.2 del Reglamento de Planificación nos proporciona una descripción de lo que es un sistema de explotación al establecer que: «Cada sistema de explotación de recursos está constituido por masas de agua superficial y subterránea, obras e instalaciones de infraestructura hidráulica, normas de utilización del agua derivadas de las características de las demandas y reglas de explotación que, aprovechando los recursos hídricos naturales, y de acuerdo con su calidad, permiten establecer los suministros de agua que configuran la oferta de recursos disponibles del sistema de explotación, cumpliendo los objetivos medioambientales» (44).

Tampoco puede olvidarse que en sí mismo el «sistema de explotación de los recursos» es objeto del análisis del efecto del cambio climático y que, en el Primer Programa de Trabajo de 2004 del PNACC, ha sido planteado como uno de sus propios objetivos.

El sistema de explotación, tal y como está concebido, viene a constituirse en una pieza técnica clave en la planificación ya que será la referencia para:

- prever los efectos del cambio climático sobre los recursos hídricos;
- realizar los balances entre recursos existentes y demandas de agua;
- fijar la prioridad de usos y aprovechamientos;
- establecer el orden de preferencia de cada unidad de demanda;

---

(43) El art. 19.1 del Reglamento ordena que «El plan hidrológico definirá los sistemas de explotación en los que funcionalmente se divida el territorio de la demarcación». No obstante, el propio art. 19.5 se refiere a la agregación de los distintos sistemas de explotación definidos en cada plan con el objeto de definir un sistema de explotación único para hacer posible el análisis global de comportamiento en toda la demarcación hidrográfica.

(44) El propio artículo 19 del Reglamento, en su punto 4º, establece que el estudio de cada sistema de explotación de recursos contendrá:

- a) La definición y características de los recursos hídricos disponibles de acuerdo con las normas de utilización del agua consideradas. Dichos recurso incluirán los procedentes de la captación y regulación de aguas superficiales, la extracción de aguas subterráneas, la reutilización, la desalación de aguas salobres y marinas y las transferencias de otras demarcaciones. Asimismo se especificarán los esquemas de uso conjunto de los recursos hídricos superficiales y subterráneas y la recarga artificial de acuíferos.
- b) La determinación de los elementos de la infraestructura precisa y las directrices fundamentales para su explotación.
- c) Los recursos hídricos naturales no utilizados en el sistema y, en su caso, los procedentes de ámbitos territoriales externos al Plan.

- establecer el orden de preferencia en los desembalses;
- prever la inversión en servicios del agua.

El sistema de explotación de recursos ha de referirse a la situación existente al elaborarse el plan, pero con un horizonte temporal a los años 2015 y 2027, en los que se considerará la satisfacción de las demandas previsibles.

Muy ligado al sistema de explotación de recursos aparece otro concepto clave, pero de límites difusos, me refiero al de los «servicios relacionados con el agua», deudor en gran medida de la Directiva 2000/60/CE (DMA) que en su artículo 2, punto 38, estableció:

*«A los efectos de la presente Directiva se entenderá por: servicios relacionados con el agua: todos los servicios en beneficio de los hogares, las instituciones públicas o cualquier otra actividad económica, consistentes en:*

- a) la extracción, el embalse, el depósito el tratamiento y la distribución de las aguas superficiales o subterráneas;*
- b) la recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales.»*

Esta definición técnica comunitaria parece ampliarse en la transposición realizada por el artículo 3, y) del Reglamento de planificación al establecer que: *«A los efectos de la planificación hidrológica y de la protección de las aguas objeto del texto refundido de la Ley de Aguas se entenderá por: y) servicios relacionados con el agua: todas las actividades relacionadas con la gestión de las aguas que posibilitan su utilización, tales como la extracción, el almacenamiento, la conducción, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales o subterráneas, así como la recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales. Asimismo, se entenderán como servicios las actividades de la protección de personas y bienes frente a las inundaciones».*

Aquí, una vez más, se plantean temas clásicos del Derecho Administrativo. En efecto, cabe preguntarse si estos «servicios relacionados con el agua» son «servicios públicos» (o, desde la óptica del derecho de la Unión Europea, «servicios de interés general»). A la vez, de la expresión «todas las actividades relacionadas con la gestión de las aguas que posibiliten su utilización» nos proyecta al ámbito específico de las obras públicas o, más concretamente, obras hidráulicas. En definitiva, de nuevo, nos encontramos con el nudo gordiano de servicio público, obra pública y dominio público. Este aspecto no es una mera cuestión doctrinal, ya que tiene importantes aspectos prácticos, baste recordar, para la materia de urbanismo, el número monográfico de la Revista Documentación Administrativa nº 261-262, Madrid (septiembre 2001-abril 2002), y las actuaciones de la Comisión Europea de Mercado Interior en rela-

ción con la ya consolidada Directiva 2004/18/CE, sobre procedimientos de contratación.

Sobre la primera pregunta cabe decir que parece obvio que esos servicios están conectados con la utilidad o interés general y están vinculados a las competencias de titularidad de las diferentes Administraciones públicas en materia de dominio público hidráulico y medioambiental. Si, además, tenemos en cuenta la nueva dimensión económica de los usos del agua, parece evidente que nos encontramos en el ámbito específico de aplicación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior (45), cuyo límite de transposición es el 28 de diciembre de 2009, aunque bien es cierto que se excluyen expresamente por su artículo 17 «los servicios de distribución y suministro de agua y los servicios de aguas residuales», pero no otros.

En relación con el segundo aspecto, si tenemos en cuenta lo establecido por el artículo 122 del Texto Refundido 1/2001 (46), nos encontramos ante obras hidráulicas, aunque, bien es verdad, que el propio Texto Refundido las clasifica en públicas (47) y privadas. Este enfoque es el seguido por la Ins-

---

(45) Como expone la propia Directiva 2006/123/CE, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la evaluación de si determinadas actividades, en especial las que reciben financiación pública y las prestadas por entidades públicas, constituyen un «servicio» debe efectuarse caso por caso y a la vista de todas sus características, en particular la forma en que se prestan, organizan y financian en el Estado miembro de que se trate. El Tribunal de Justicia ha reconocido así que la característica esencial de la remuneración reside en el hecho de que constituye una remuneración por los servicios de que se trate y ha reconocido que la característica de la remuneración no se da en las actividades que realiza el Estado sin contrapartida económica, o en nombre del Estado en el marco de sus obligaciones en los ámbitos social, cultural, educativo y judicial, tales como los cursos realizados en el marco del sistema educativo nacional o la gestión de regímenes de seguridad social que no constituyen una actividad económica. El pago de cuotas por parte de los destinatarios, por ejemplo, las tasas académicas o de matrícula pagados por los alumnos para hacer una contribución a los gastos de funcionamiento de un sistema no constituye por sí mismo remuneración porque el servicio se sigue financiando fundamentalmente con fondos públicos. Estas actividades no responden, pues, a la definición de «servicio» del artículo 50 del Tratado y, por tanto, no entran en el ámbito de aplicación de la presente Directiva.

(46) Art. 122: «A los efectos de esta Ley, se entiende por obra hidráulica la construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble destinada a la captación, extracción, desalación, almacenamiento, regulación, conducción, control y aprovechamiento de las aguas, así como el saneamiento, depuración tratamiento y reutilización de las aprovechadas, y las que tengan por objeto la recarga artificial de acuíferos, la actuación sobre cauces, de acequias, azudes, conducciones, y depósitos de abastecimiento a poblaciones, instalaciones de desalación, captación y bombeo, alcantarillado, colectores de aguas pluviales y residuales, instalaciones de saneamiento, depuración y tratamiento, estaciones de aforo, piezómetros, redes de control de calidad, diques y obras de encauzamiento y defensa contra avenidas, así como aquellas actuaciones necesarias para la protección del dominio público hidráulico».

(47) Son luego los artículos 123. 2 y 124 del Texto Refundido 1/2001 las que califican las obras públicas hidráulicas.

trucción de Planificación dentro del epígrafe dedicado a las «Presiones» (epígrafe 3.2): extracción de agua, presas, trasvases y desvíos de agua, azudes, canalizaciones, protección de márgenes, cobertura de cauces, dragados de ríos, dragados portuarios, y un largo etc.

## **VII. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2007 (EEDS)**

Este documento viene a plantear de forma paralela al Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) una serie de medidas con una gran incidencia en la política de gestión y uso del agua. Así, dentro del marco de la eficiencia en el uso de los recursos, y siguiendo el principio europeo de desarrollo sostenible «hacer más con menos», su objetivo principal es «aumentar el ahorro y la eficiencia en el uso de los recursos en todos los sectores», sin embargo, dentro de ellos, destaca de forma específica el caso de los recursos hídricos, de manera además, que se cumplan los grandes objetivos medioambientales de la Directiva Marco del Agua.

En la línea señalada, la EEDS contempla el uso sostenible del agua:

- en la agricultura como búsqueda de una mayor eficiencia en los sistemas de riego, así como una modernización en los propios hábitos de riego, para lo cual se apoya, esta vez como instrumento jurídico, en el Real Decreto 287/2006, de 10 de marzo, sobre «obras urgentes de mejora y consolidación de regadíos, con objeto de obtener un adecuado ahorro del agua» (48);
- por otro lado, se ha desarrollado el programa ALBERCA para el conocimiento de los usos y derechos del agua, aspecto central en la planificación y gestión, con el objetivo de solucionar problemas técnico-administrativos relativos a la gestión de los recursos hídricos y, así, restablecer la eficacia administrativa (49);
- en cuanto a la gestión eficaz de los abastecimientos urbanos, «la Estrategia» hace suyas las previsiones contenidas en el artículo 30 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, que aprueba el Plan Hidrológico Nacio-

---

(48) En realidad este Real Decreto tiene como objetivo no sólo la obtención de un ahorro del agua, sino que también trata de incorporar recursos no convencionales al sistema de riego, como son las aguas procedentes de la desalación y de la depuración de aguas residuales de núcleos urbanos.

(49) La implantación del Programa informático es para todas las Comisaría de Aguas, como herramienta de trabajo propia, y para acometer la tramitación de los expedientes administrativos y revisar los derechos inscritos en los Libros de Aprovechamientos.



nal, es decir, mejorar el rendimiento hidráulico de los sistemas, realizar dobles redes de distribución de aguas, limitar la plantación de especies vegetales fuertemente demandantes de agua y fomentar el uso de aguas recicladas (50), especialmente para usos deportivos, lúdicos o recreativos;

- también, con el objeto de asegurar los abastecimientos para los nuevos desarrollos urbanísticos, «la estrategia» hace referencia a lo ordenado por el artículo 15 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo: *«3. En la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora: a) El de la Administración Hidrográfica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección de dominio público hidráulico»;*
- desde la óptica de los vertidos, se hace referencia a la necesidad de disponer de la «Autorización Ambiental Integrada» y la inscripción en el correspondiente registro de las instalaciones que emitan contaminación al agua (Ley 16/2002, de 18 de julio y Real Decreto 508/2007, de 20 de abril);
- se potencian decididamente los Centros de Intercambio de los Derechos del Agua conocidos, también, como los futuros «Bancos Públicos» de agua (que previsiblemente se ampliarán a los intercambios intercuenas), es decir, un mercado del agua bajo el control público, de lo que es buena muestra el Real Decreto-Ley 9/2006, de 15 de septiembre, así su Disposición Final Tercera establece: *«Los Centros de intercambio de derechos del uso del agua de las cuencas quedan autorizados para realizar ofertas públicas de adquisición, temporal o definitiva, de derechos de uso del agua con el fin de destinar los recursos adquiridos a: La consecución del buen estado de las masas de agua subterránea o a constituir reservas con finalidad puramente ambiental, tanto de manera temporal como definitiva. La cesión a las Comunidades Autónomas, previo convenio que regule la finalidad de*

---

(50) Es el Real decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, el que establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas, donde se define el concepto de reutilización y se introduce la denominación de aguas regeneradas, derogando expresamente los artículos 272 y 273 del reglamento de Dominio Público Hidráulico. Además, este Reglamento de reutilización tiene carácter básico sobre sanidad y medio ambiente y sobre contratos y concesiones administrativas (Disposición Final Primera).

*la cesión y posterior utilización de las aguas. La cesión deberá inscribirse en el Registro de Aguas de la cuenca».*

Otro de los objetivos de la Estrategia es «asegurar la sostenibilidad ambiental y la calidad del recurso hídrico, garantizando el abastecimiento a la población y el uso productivo sostenible del mismo dentro del ámbito de la Directiva Marco del Agua. Dentro de este objetivo, la Estrategia se refiere al Programa Agua que, en realidad, es el contenido del Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, que sustituye el trasvase del Ebro, y que ha de situarse en el estricto ámbito de la planificación, destacando las actuaciones de depuración de aguas residuales, de regeneración y reutilización de las aguas, mejora del abastecimiento y de riego, y la construcción de plantas desaladoras.

Sin embargo, además de lo anterior, destaca la preocupación por el incumplimiento, por parte de España, de la Directiva 91/272/CEE, sobre tratamiento de aguas residuales urbanas (51) que dio lugar al Plan Nacional de Saneamiento y Depuración 1995-2005. Por ello, el Ministerio de Medio Ambiente, en colaboración con las Comunidades Autónomas, redactó el «Plan Nacional de Calidad de las Aguas: Saneamiento y depuración 2007-2015», que intenta dar respuesta a los incumplimientos del Plan anterior, a los objetivos medioambientales de la Directiva Marco del Agua (con su horizonte de 2015 —buen estado ecológico—) así como las previsiones del Programa A.G.U.A. Este Plan Nacional de Calidad de las Aguas, que recibió el visto bueno del Consejo de Ministros el 8 de junio de 2007, es definido en su propio contenido como «documento de coordinación y colaboración entre administraciones competentes en el campo del saneamiento y la depuración».

Este documento está inspirado en los principios de cooperación, colaboración y asistencia y solidaridad territorial. El plan se enfoca a través de la participación activa de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales (52), por ser los responsables del cumplimiento de la Directiva 91/272/CEE. Sin embargo, se incluyen los Organismos de Cuenca (por su competencia en el control de vertidos de las Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales Urbanas a los cauces públicos de cuencas intercomunitarias) y los agentes sociales. Además, la ejecución del Plan Nacional de Calidad de las Aguas esta concebido para llevarse a cabo a través del Programa de Medidas (de los Planes Hidrológicos) en las diferentes Demarcaciones Hidrográfi-

---

(51) Cuya transposición al Derecho español se efectuó mediante el Real Decreto Ley 11/1995 y el Real Decreto 509/1996.

(52) Ya que como recuerda el propio documento, en relación con el saneamiento de las aguas residuales urbanas y, en concreto, «el alcantarillado», «los colectores», «el tratamiento y la depuración» son competencias de las Corporaciones Locales reguladas en la Ley de Bases de Régimen Local.

cas. Desde el punto de vista financiero (financiación y ejecución de todas las inversiones pendientes), la solución se reedita como en el plan anterior, es decir, a través de Convenios Bilaterales entre la Administración General del Estado y las otras Administraciones competentes, con el objeto de establecer las condiciones para materializar las aportaciones y los compromisos de cada parte y, sobre todo, lograr la repercusión de los costes de los servicios del agua.

Madrid para Zaragoza 14 de octubre de 2008

